

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20121203

Dossier : IMM-2411-12

Référence : 2012 CF 1410

[TRADUCTION FRANÇAISE OFFICIELLE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 3 décembre 2012

En présence de monsieur le juge Boivin

ENTRE :

PANCHALINGAM NAGALINGAM

demandeur

et

**LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION**

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Le demandeur sollicite, en application de l'article 72 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [la Loi], le contrôle judiciaire d'une décision rendue par la Section d'appel de l'immigration (la SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié le 21 février 2012, qui s'est déclarée incompétente pour instruire l'appel du demandeur parce qu'il était interdit de territoire pour criminalité organisée.

Contexte

[2] Le demandeur est un Tamoul du Sri Lanka. Il est arrivé au Canada en août 1994. Il a été reconnu comme réfugié au sens de la Convention le 2 mars 1995 puis est devenu résident permanent le 13 mars 1997.

[3] Entre 1999 et 2001, le demandeur a été déclaré coupable de voies de fait, de non-respect d'un engagement et de méfait. Il a plus tard été frappé d'interdiction de territoire pour criminalité organisée, en vertu de l'alinéa 37(1)a) de la Loi, à cause de son appartenance au gang tamoul A.K. Kannan. Une mesure d'expulsion a été prononcée contre lui le 28 mai 2003, mesure qui lui faisait aussi perdre son statut de résident permanent. La Cour fédérale a rejeté sa demande de contrôle judiciaire déposée à l'encontre de la décision qui le frappait d'interdiction de territoire (*Nagalingam c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1397, 134 ACWS (3d) 489).

[4] Comme le demandeur avait été reconnu comme réfugié au sens de la Convention, le ministre a émis un avis de danger contre lui le 4 octobre 2005 en vertu de l'alinéa 115(2)b) de la Loi. Le demandeur a été renvoyé du Canada le 5 décembre 2005. Le 24 avril 2008, la Cour d'appel fédérale a accueilli sa demande de contrôle judiciaire déposée à l'encontre de l'avis de danger, et elle a renvoyé l'affaire pour nouvelle décision (*Nagalingam c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CAF 153, [2009] 2 RCF 52). Le demandeur a prié le ministre de l'autoriser à revenir au Canada. Le demandeur est revenu au Canada le 24 février 2009 à la faveur d'un permis de séjour temporaire. À son retour, il a d'abord été détenu, puis finalement relâché sous de strictes conditions.

[5] Le ministre avait entrepris, avant le retour du demandeur au pays, le réexamen de l'avis de danger émis en vertu de l'alinéa 115(2)b). Quand un autre avis de danger fut émis le 23 février 2011, le demandeur a déposé deux demandes d'autorisation et de contrôle judiciaire : dans la première, il contestait l'avis de danger de 2011 et, dans la deuxième, il sollicitait un jugement déclaratoire disant que la mesure de renvoi de 2003 était consommée et n'avait plus de valeur juridique.

[6] Le juge Russell, de la Cour fédérale, a instruit les deux demandes en octobre 2011 et a fait droit, pour manquement à l'équité procédurale, à la demande de contrôle judiciaire se rapportant à l'avis de danger, le demandeur n'ayant pas été à même de contre-interroger un détective qui avait produit un témoignage (*Nagalingam c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2012 CF 176, 253 CRR (2d) 310 [la décision *Nagalingam*, 2012 CF 176]). Le juge Russell a aussi fait droit en partie à la demande de contrôle judiciaire portant sur la mesure de renvoi de 2003 (*Nagalingam c Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2012 CF 362, 6 Imm LR (4th) 323 [la décision *Nagalingam*, 2012 CF 362]). Selon lui, « la mesure d'expulsion [de] 2003, bien qu'elle [fût] valide au moment de sa prononciation, a maintenant été exécutée, et [...] son effet s'en trouve épuisé. En conséquence, cette mesure n'autorise pas le défendeur à renvoyer de nouveau le demandeur du Canada, et la Cour lui interdit de l'utiliser à cette fin ».

[7] L'agent d'immigration a établi un rapport selon le paragraphe 44(1) où il écrivait que le demandeur est interdit de territoire en vertu de l'alinéa 36(2)a) de la Loi pour criminalité, en se fondant sur les déclarations de culpabilité prononcées en 2000-2001. Ce rapport a été signifié au

demandeur le 9 septembre 2011. À la suite du rapport, une nouvelle mesure d'expulsion a été prononcée contre le demandeur le 16 septembre 2011. Le demandeur conteste actuellement devant la Cour (IMM-6450-11), dans une autre procédure de contrôle judiciaire, le rapport établi en vertu du paragraphe 44(1). C'est également cette nouvelle mesure d'expulsion qui aurait été l'objet de l'appel formé par le demandeur devant la SAI si la SAI s'était déclarée compétente pour instruire l'appel.

[8] Par décision datée du 21 février 2012, la SAI a conclu qu'elle n'avait pas compétence, aux termes du paragraphe 64(1) de la Loi, pour instruire l'appel du demandeur parce que le demandeur était frappé d'interdiction de territoire pour criminalité organisée. C'est cette décision de la SAI qui est visée par la présente demande de contrôle judiciaire.

Décision contestée

[9] Se fondant sur le paragraphe 64(1) de la Loi, la SAI a conclu qu'elle n'avait pas compétence pour instruire un appel formé par le demandeur, parce que le demandeur était frappé d'interdiction de territoire pour criminalité organisée, l'unique condition énoncée au paragraphe 64(1) de la Loi, et elle a donc rejeté l'appel formé par le demandeur contre la mesure d'expulsion prononcée contre lui.

Question en litige

[10] La présente demande de contrôle judiciaire soulève la question suivante : la commissaire de la SAI a-t-elle commis une erreur de droit en concluant que la SAI n'avait pas compétence pour instruire l'appel du demandeur?

Dispositions législatives

[11] Les dispositions législatives applicables dans la présente affaire sont reproduites dans l'annexe du présent jugement.

Norme de contrôle

[12] La présente demande soulève une véritable question de compétence. La norme de contrôle applicable aux questions de cette nature est la décision correcte (*Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, aux paragraphes 50 et 59, [2008] 1 RCS 190; *Nabiloo c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 125, au paragraphe 9, 323 FTR 258 [la décision *Nabiloo*]).

Analyse

[13] Le demandeur soutient que la commissaire de la SAI a eu tort de conclure que la SAI n'avait pas compétence pour instruire son appel. Selon lui, la mesure prononcée en 2003 conserve son effet et ne prive donc pas la SAI de sa compétence.

[14] La Cour rappelle d'entrée de jeu les objectifs de la Loi, exposés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Medovarski c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 51, au paragraphe 10, [2005] 2 RCS 539 :

[10] Les objectifs explicites de la *LIPR* révèlent une intention de donner priorité à la sécurité. Pour réaliser cet objectif, il faut empêcher l'entrée au Canada des demandeurs ayant un casier judiciaire et renvoyer ceux qui ont un tel casier, et insister sur l'obligation des résidents permanents de se conformer à la loi pendant qu'ils sont au Canada. Cela représente un changement d'orientation par rapport à la loi précédente, qui accordait plus d'importance à l'intégration des demandeurs qu'à la sécurité : [...]
Considérés collectivement, les objectifs de la *LIPR* et de ses dispositions

relatives aux résidents permanents traduisent la ferme volonté de traiter les criminels et les menaces à la sécurité avec moins de clémence que le faisait l'ancienne Loi. [Non souligné dans l'original.]

[15] Plus précisément, le paragraphe 64(1) de la Loi n'a pas pour effet de restreindre le droit d'appel à l'encontre de mesures d'expulsion se rapportant à la sécurité, aux atteintes aux droits humains ou internationaux, à la grande criminalité ou à la criminalité organisée – il empêche la personne qui est interdite de territoire pour l'un de ces motifs d'interjeter appel devant la SAI. Le texte est clair, non équivoque et cohérent dans les deux langues officielles. Si le législateur avait voulu que l'absence de compétence s'applique aux mesures plutôt qu'aux personnes, il aurait pu facilement atteindre cet objectif en formulant la disposition autrement. Telle qu'elle est rédigée actuellement, la restriction prévue par le paragraphe 64(1) vise la personne, et non la mesure prononcée :

Restriction du droit d'appel

64. (1) L'appel ne peut être interjeté par le résident permanent ou l'étranger qui est interdit de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux, grande criminalité ou criminalité organisée [...].

No appeal for inadmissibility

64. (1) No appeal may be made to the Immigration Appeal Division by a foreign national ... or by a permanent resident if the foreign national or permanent resident has been found to be inadmissible on grounds of security, violating human or international rights, serious criminality or organized criminality.

[Non souligné dans l'original.]

[16] Dans la décision *Kang c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 297, la juge Mactavish faisait observer ce qui suit, au paragraphe 25 :

[25] Comme la Cour d'appel fédérale l'a fait remarquer dans l'arrêt *Medovarski*, en édictant la LIPR, le législateur a établi un nouvel équilibre entre l'intérêt lié à la sécurité publique et les droits individuels en élargissant les catégories de personnes qui peuvent être renvoyées sans qu'il soit possible d'en appeler devant la SAI. À cette fin, l'article 64 vise à limiter les possibilités d'admission au Canada de personnes qui ont participé à la perpétration de crimes graves, à des atteintes aux droits humains ou à des activités donnant lieu à des préoccupations sur le plan de la sécurité nationale. [Non souligné dans l'original.]

[17] Il s'ensuit donc que, eu égard au paragraphe 64(1) de la Loi, ce n'est pas la mesure d'expulsion de 2003 qui a pour effet de priver le demandeur de la possibilité de faire appel d'une autre mesure d'expulsion prononcée huit (8) ans plus tard, c'est plutôt l'interdiction de territoire. Partant, le fait que le demandeur a été expulsé et que la mesure d'expulsion de 2003 est consommée n'efface pas les conclusions de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié qui sont à l'origine de l'interdiction de territoire prononcée contre lui. Cette interprétation et cette manière de voir s'accordent avec d'autres décisions de la Cour fédérale (*Holway c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1261, 279 FTR 277; *Thevasagayampillai c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 596, 280 FTR 149; *Kang*, précitée; *Nabiloo*, précitée).

[18] Sur la question du caractère théorique de son recours, le demandeur affirme que son appel interjeté devant la SAI ne serait pas théorique parce que la première mesure d'expulsion prononcée en 2003 est consommée et qu'elle n'a plus de valeur juridique (décision *Nagalingam*, 2012 CF 362, précitée). L'appel permettrait donc de dire si le demandeur peut ou non être expulsé. Le demandeur affirme ainsi que la SAI a compétence pour instruire son appel parce qu'il n'est pas théorique (*Jamil c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 758, 277 FTR 163).

Cependant, et la Cour partage l'avis du défendeur, si la juge Mactavish a examiné dans la décision

Jamil le possible caractère théorique de mesures de renvoi, ses propos ne sauraient, contrairement à ce que prétend le demandeur, fonder le raisonnement juridique qu'a suivi la SAI pour dire qu'elle n'avait pas compétence.

[19] En résumé, dans le cas présent, l'argument du demandeur se rapportant à la mesure d'expulsion n'intéresse pas l'application du paragraphe 64(1) de la Loi. Comme je l'écris plus haut, la disposition n'empêche pas une personne de faire appel à la SAI parce qu'une mesure d'expulsion a été prononcée; la disposition dit plutôt qu'aucun demandeur interdit de territoire pour criminalité organisée (entre autres) ne peut faire appel à la SAI. C'est l'interdiction de territoire qui a pour effet d'empêcher un appel à la SAI, et non l'existence d'une mesure d'expulsion. La Cour ne peut donc se ranger à l'avis du demandeur qui prétend que son renvoi (c'est-à-dire l'exécution de la mesure d'expulsion de 2003) a eu pour effet de mettre fin à l'interdiction de territoire dont il était l'objet. L'interdiction de territoire est restée intacte et n'a pas été « effacée » ni « invalidée » par l'exécution de la mesure d'expulsion de 2003.

[20] Finalement, l'argument du demandeur selon lequel la SAI n'a pas suffisamment motivé sa décision n'a aucun fondement.

[21] Pour tous les motifs susmentionnés, la Cour conclut que la SAI a eu raison de conclure qu'elle n'avait pas compétence dans la présente affaire. La demande de contrôle judiciaire est donc rejetée.

JUGEMENT

LE JUGEMENT DE LA COUR est le suivant :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée;
2. Il n'y a aucune question à certifier;
3. Une copie des motifs et du jugement sera versée dans le dossier IMM-6450-11.

« Richard Boivin »

Juge

Traduction certifiée conforme
Julie Boulanger

Annexe

Les dispositions suivantes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27, sont applicables à la présente affaire :

PARTIE 1 IMMIGRATION AU CANADA	PART 1 IMMIGRATION TO CANADA
[...]	...
SECTION 4 INTERDICTIONS DE TERRITOIRE	DIVISION 4 INADMISSIBILITY
Interprétation	Rules of interpretation
33. Les faits – actes ou omissions – mentionnés aux articles 34 à 37 sont, sauf disposition contraire, appréciés sur la base de motifs raisonnables de croire qu'ils sont survenus, surviennent ou peuvent survenir.	33. The facts that constitute inadmissibility under sections 34 to 37 include facts arising from omissions and, unless otherwise provided, include facts for which there are reasonable grounds to believe that they have occurred, are occurring or may occur.
[...]	...
Grande criminalité	Serious criminality
36. (1) Emportent interdiction de territoire pour grande criminalité les faits suivants :	36. (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on grounds of serious criminality for
[...]	...
Criminalité	Criminality
(2) Emportent, sauf pour le résident permanent, interdiction de territoire pour criminalité les faits suivants :	(2) A foreign national is inadmissible on grounds of criminality for
<i>a)</i> être déclaré coupable au Canada d'une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation ou de deux infractions à toute loi fédérale qui ne découlent pas des mêmes faits;	<i>(a)</i> having been convicted in Canada of an offence under an Act of Parliament punishable by way of indictment, or of two offences under any Act of Parliament not arising out of a single occurrence;

[...]

Application

(3) Les dispositions suivantes régissent l'application des paragraphes (1) et (2) :

a) l'infraction punissable par mise en accusation ou par procédure sommaire est assimilée à l'infraction punissable par mise en accusation, indépendamment du mode de poursuite effectivement retenu;

b) la déclaration de culpabilité n'emporte pas interdiction de territoire en cas de verdict d'acquittement rendu en dernier ressort ou en cas de suspension du casier - sauf cas de révocation ou de nullité - au titre de la Loi sur le casier judiciaire;

[...]

Activités de criminalité organisée

37. (1) Emportent interdiction de territoire pour criminalité organisée les faits suivants :

a) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à des activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert en vue de la perpétration d'une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation ou de la perpétration, hors du Canada, d'une infraction qui, commise au Canada, constituerait une telle infraction, ou se livrer à des activités faisant partie d'un tel plan;

...

Application

(3) The following provisions govern subsections (1) and (2):

(a) an offence that may be prosecuted either summarily or by way of indictment is deemed to be an indictable offence, even if it has been prosecuted summarily;

(b) inadmissibility under subsections (1) and (2) may not be based on a conviction in respect of which a record suspension has been ordered and has not been revoked or ceased to have effect under the Criminal Records Act, or in respect of which there has been a final determination of an acquittal;

...

Organized criminality

37. (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on grounds of organized criminality for

(a) being a member of an organization that is believed on reasonable grounds to be or to have been engaged in activity that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting in concert in furtherance of the commission of an offence punishable under an Act of Parliament by way of indictment, or in furtherance of the commission of an offence outside Canada that, if committed in Canada, would constitute such an offence, or engaging in activity that is part of such a pattern; or

b) se livrer, dans le cadre de la criminalité transnationale, à des activités telles le passage de clandestins, le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité.

(b) engaging, in the context of transnational crime, in activities such as people smuggling, trafficking in persons or money laundering.

Application

Application

(2) Les dispositions suivantes régissent l'application du paragraphe (1) :

(2) The following provisions govern subsection (1):

a) les faits visés n'emportent pas interdiction de territoire pour le résident permanent ou l'étranger qui convainc le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national;

(a) subsection (1) does not apply in the case of a permanent resident or a foreign national who satisfies the Minister that their presence in Canada would not be detrimental to the national interest; and

b) les faits visés à l'alinéa (1)a) n'emportent pas interdiction de territoire pour la seule raison que le résident permanent ou l'étranger est entré au Canada en ayant recours à une personne qui se livre aux activités qui y sont visées.

(b) paragraph (1)(a) does not lead to a determination of inadmissibility by reason only of the fact that the permanent resident or foreign national entered Canada with the assistance of a person who is involved in organized criminal activity.

[...]

...

SECTION 7
DROIT D'APPEL

DIVISION 7
RIGHT OF APPEAL

[...]

...

Restriction du droit d'appel

No appeal for inadmissibility

64. (1) L'appel ne peut être interjeté par le résident permanent ou l'étranger qui est interdit de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux, grande criminalité ou criminalité organisée, ni par dans le cas de l'étranger, son répondant.

64. (1) No appeal may be made to the Immigration Appeal Division by a foreign national or their sponsor or by a permanent resident if the foreign national or permanent resident has been found to be inadmissible on grounds of security, violating human or international rights, serious criminality or organized criminality.

[...]

...

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-2411-12

INTITULÉ : Panchalingam Nagalingam c MCI

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 2 octobre 2012

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE BOIVIN

DATE DES MOTIFS : Le 3 décembre 2012

COMPARUTIONS :

Andrew J. Brouwer

POUR LE DEMANDEUR

Michael Butterfield
Nadine Silverman

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Andrew Brouwer
Avocat
Toronto (Ontario)

POUR LE DEMANDEUR

William F. Pentney
Sous-procureur général du Canada

POUR LE DÉFENDEUR